



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., ve věci žalobce **J. H.**, zastoupeného JUDr. Janem Dobrovolným, advokátem se sídlem Valašské Meziříčí, Náměstí 75, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje** se sídlem Zlín, Tř. Tomáše Bati 21, za účasti osob na řízení zúčastněných **I. J. F.**, **II. Ing. P.L.**, a **III. A. D.**, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6.4.2012, č.j. KUZL-4057/2012, ve věci určení existence účelové komunikace

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby na řízení zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou podanou k soudu v zákonné lhůtě domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 6.4.2012, č.j. KUZL-4057/2012, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Hutisko - Solanec ze dne 5.12.2011, č.j. 5/XII/2011-Rozh. (dále jen „OÚ“), který jako silniční správní úřad dle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, na žádost J. F. dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“) rozhodl, že na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, v úseku od napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na parc. č. X v k.ú. Hutisko, až po veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, existuje veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Žalobce namítal, že žalovaný nesprávně posoudil existenci znaků veřejně přístupné účelové komunikace, které jsou stanoveny zákonem a upřesněny judikaturou, tj. podmínek, za nichž lze pozemek v soukromém vlastnictví uznat za veřejnou cestu, a to 1) znatelnost komunikace v terénu, 2) spojnice pro vlastníky sousedních nemovitostí, 3) alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku a 4) užívání sloužící k trvalému uspokojování nutné komunikační potřeby. Skutkový závěr žalovaného o tom, že na splnění podmínky znatelnosti cesty v terénu se shodli všichni účastníci řízení, nemá oporu ve spise. Žalobce naopak od počátku namítal, že celkové povrchové uspořádání daného místa nevzbuzuje dojem, že se na něm nachází pozemní komunikace, neboť se v místě nachází toliko symbolická, nikoli ucelená vrstva makadamu zarostlá trávou, kterou tam svévolně a bez souhlasu předků žalobce nasypala obec, resp. JZD v roce 1986. Toliko mezi chlévy a stodolami žalobce se nachází asfaltový základ, který vybudoval pro vlastní potřebu žalobce v roce 1972. Ani podmínky, že se musí jednat o spojnici mezi sousedními nemovitostmi sloužící k uspokojování jejich nutné komunikační potřeby, nejsou splněny, neboť všichni vlastníci sousedních nemovitostí jsou toliko chataři a neužívají své nemovitosti k trvalému bydlení, což již samo o sobě vylučuje nutnost zajišťovat přístupovou cestu k takovým nemovitostem vozidly. Vlastníci dotčených nemovitostí mají nadto již 6 let zajištěny příjezdové cesty jiným způsobem. Žalobce v průběhu správního řízení i v průběhu mnoha předcházejících řízení uváděl a navrhoval předvést komunikační alternativy pro jednotlivé sousední nemovitosti, OÚ však dokazování nepřipustil a ani žalobce k prokázání existence komunikačních alternativ nevyzval. Výzva účastníka J. F. učiněná při velmi emočně vypjatém místním šetření nemůže mít žádné procesní důsledky. Souhlas vlastníka nemovitosti dán nebyl, a to ani konkludentně. Strpění průjezdu pracovníků JZD v době socialismu jeho matkou, jakožto právní předchůdkyní, nelze považovat za souhlas, neboť tento s ohledem na poměry tehdejší doby nemohl být učiněn svobodně. Náhradní podmínka užívání cesty odnepaměti rovněž splněna nebyla, neboť takový závěr vyvrací výpověď svědkyň A.D. a D. V. i obsah Dohody o vrácení pozemků ze dne 27.9.1993, z nichž vyplývá, že matce žalobce byl mj. pozemek parc. č. X předán výlučně k zemědělskému využití, tj. nikoli k využití jako dopravní cesta. Cesta byla

vybudována „načerno“ po dohodě otce D. V. s obcí a JZD, ačkoli v té době existovala komunikační alternativa přes pozemek parc. č. X. Navrhoval proto, aby bylo rozhodnutí žalovaného jako nezákonné zrušeno, neboť žalovaný překročil meze správního uvážení a rozhodl na základě skutkového stavu, který je v rozporu se spisy.

[3] Při jednání dne 27.6.2014 žalobce zdůraznil, že cesta již v terénu seznatelná není, neboť se fakticky jedná toliko o náznak dříve existující cesty pro průjezd vozidel JZD, který zarůstal trávou, a dále se tam vyskytují malé zbytky makadamu. Cesta vede prakticky středem jeho hospodářství a je místy vedena mezi jeho chlévy, což může vyvolat nebezpečí úrazu či splašení chovaného dobytka. Dále uvedl, že v současné době již sporná cesta není osobami zúčastněnými na řízení využívána, výjimkou je pan F. ml., který cestou občas projede, a to zcela účelově, nikoli z naléhavé komunikační potřeby, z čehož vznikají konflikty. Všechny osoby na řízení zúčastněné mají pohodlnější a bezpečnější přístupy ke svým nemovitostem. Sporná cesta se sice nachází v síti komunikací, avšak neoprávněně, neboť byla zřízena protiprávně a ostatní osoby mají jiné komunikační alternativy. Naopak zcela účelově došlo v průběhu vedení sporu k výmazu komunikační alternativy přes pozemek parc. č. X, která slouží jako přístupová cesta mj. k nemovitosti pana F.

[4] Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že OÚ rozhodoval na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podmínka znatelnosti předmětné komunikace v terénu je splněna, neboť sám OÚ po místním šetření konstatoval, že předmětná komunikace je znatelná v terénu, má šířku 2,5 m a zpevněný, kamenitý povrch. Žalobce ostatně v průběhu správního řízení nebrojil proti viditelnosti cesty v terénu, toliko namítal, že závěr o viditelnosti cesty učinil OÚ jen ze zbytků makadamu, který byl na místo dovezen bez souhlasu žalobce. Posuzovaná komunikace je jedinou komunikační spojnici sloužící ke spojení nemovitosti J. F. i ostatních účastníků řízení s centrem obce Hutisko – Solanec, přičemž nemovitost J. F., dům č.p. X neslouží k rekreaci, nýbrž k trvalému bydlení. Existenci souhlasu s veřejným užíváním cesty OÚ podrobně zkoumal a na základě v řízení učiněných svědeckých výpovědí A. U., J. R. ml. a J.R. st. dospěl k závěru, že předchozí vlastníci – K. H. a A.H. věnovaly předmětnou cestu mlčky daným souhlasem k obecnému užívání a nikdy jejímu užívání nebránily. Z výpovědi E. B. nadto vyplynulo, že předmětná komunikace existovala již v roce 1943 a veřejností byla bez výhrad užívána a teprve nový vlastník pozemku – žalobce – a to až v roce 2007 začal veřejnému užívání cesty bránit. Dále se OÚ zabýval i existencí nutné komunikační potřeby a na základě místního šetření dospěl k závěru, že k nemovitostem účastníků řízení nevede dostatečný alternativní příjezd. Žalobce v průběhu místního šetření nebyl schopen na výzvu J. F. jakékoli komunikační alternativy vymezit a učinil tak teprve v odvolání. Jelikož žádná vhodná komunikační alternativa pro vlastníky sousedních nemovitostí nebyla nalezena, je deklarace existence předmětné cesty v souladu se zásadou proporcionality, popsanou v rozsudku NSS sp. zn. 2 As 44/2011. Konečně se odvolal rovněž na závěry NSS, vyjádřené v rozsudcích sp. zn. 5 As 27/2009 a 1 As 76/2009 o tom, že byla-li cesta od nepaměti veřejností užívána z naléhavé komunikační potřeby a pro dlouhodobost užívání nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[5] Osoba na řízení zúčastněná A.D. uvedla, že v daném místě cesta nikdy nebyla a ani od jejích rodičů jí není známo, že by se v daném místě měla cesta

nacházet. Dále uvedla, že pan F. dle jejích osobních poznatků využívá i jinou příjezdovou cestu.

[6] Osoba na řízení zúčastněná J. F. uvedl, že sporná cesta daným místem vždycky vedla, což si pamatuje již od dětství. Dále uvedl, že předmětnou cestou jezdí téměř každý druhý den. V roce 1996, když jeho nemovitost vyhořela, se po předmětné cestě bez problémů dostávaly hasičské vozy a byl tudy navážen veškerý materiál na opravy. Žalobcem zmiňovaná komunikační alternativa na pozemku parc. č. X je lesní cestou, která je rozježděná těžkou technikou a stahováním dřeva. Mezi žalobcem zmiňovanými chlévy se jezdilo „odjakživa“ a nikdy se nic nestalo. Dále uvedl, že pokud komunikační alternativy existují, je tomu tak proto, že z důvodu bránění žalobce v průjezdu přes předmětnou cestu, si byly některé osoby nuceny následně komunikační alternativu zřídit.

[7] Osoba na řízení zúčastněná Ing. P. L. toliko uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozhodnutím žalovaného.

[8] Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

[9] Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 16.12.2010 podal u OÚ J. F. žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o přístupnosti účelové komunikace č. 18e na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, kterou odůvodnil dlouhodobě přetrvávajícími spory a problémy s danou komunikací. Přípisem ze dne 21.2.2011 oznámil OÚ účastníkům řízení, že k žádosti J. F. bylo zahájeno řízení podle § 142 odst. 1 s.ř., o určení, zda se na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a dále nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na den 11.3.2011.

Dne 11.3.2011 se na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko konalo místní šetření za účasti zástupce žalobce, dalších účastníků řízení, a to J. F., Ing. P. L., P. B., A. D. a zástupce společnosti LINESSA Medical s.r.o., a dále 6 osob z řad veřejnosti. O průběhu místního šetření byl pořízen protokol č.j. 21/2-MK/2011, z jehož obsahu vyplývá, že na počátku jednání OÚ popsal situaci v terénu a zejména předmětnou cestu, dále seznámil přítomné se svými dosavadními závěry o tom, že předmětná cesta splňuje veškeré zákonné a judikатурní znaky účelové pozemní komunikace, je jedinou komunikační spojnici vedoucí k nemovitostem účastníků řízení a neexistuje žádná komunikační alternativa, přičemž nemovitosti účastníků řízení nejsou rekreačními objekty, ale slouží k trvalému bydlení. Dále se na místě vyjádřili J. F., Ing. P. L. a V. L. souhlasně se stanoviskem OÚ, zatímco žalobce a A. D. v rozporu s ním. Žalobce požadoval, aby byl návrh zamítnut rovněž z důvodu problematických osobních vztahů zúčastněných osob, které musí často řešit přestupková komise a soudy. Po vznesení požadavku J. F. a V. L., aby byly ohledány žalobcem tvrzené přístupové cesty, bylo jednání náhle ukončeno.

Následně po výzvě OÚ k seznámení se s podklady pro rozhodnutí ze dne 11.4.2011 doručil žalobce úřadu jako důkazy Dohodu o vrácení zemědělských pozemků a zániku nájemního vztahu, z níž dovozoval, že pozemek parc. č. X může být využíván jen k zemědělským účelům, mapu katastrálního území z roku 1835 a katastrální snímek z roku

1902, z nichž dovozoval, že v dané době se na předmětném pozemku žádná komunikace nenacházela, a dále dopis ze dne 16.4.2007 včetně dokladů o doručení, jímž dokládal, že v roce 2007 uvědomil vlastníky okolních nemovitostí i obec, že nesouhlasí s užíváním jeho pozemku parc. č. X cizími osobami k průchodu či průjezdu.

Dne 28.4.2011 se písemně k věci vyjádřila společnost LINESSA Medical s.r.o., jejíž zástupkyně uvedla, že cesta je zřetelná a ohraničená v terénu, že pro společnost LINESSA Medical s.r.o. je jedinou možnou a reálně využitelnou spojnici objektu společnosti a místních komunikací bez existence komunikační alternativy, k jejímuž přesnému popisu žalobce vyzvala. Dále uvedla, že její nemovitost je určena k trvalému užívání, přičemž systematické pokusy žalobce zamezit volnému průjezdu kladením různých překážek (závory, kameny, klády, balíky slámy, napadání projíždějících osob apod.) a jeho vulgární chování znemožňují příjezd k objektu a tím také jeho rekonstrukci.

Následně se písemně k věci vyjádřil Ing. P. L., který uvedl, že on i jeho otec s rodinami bez připomínek ze strany žalobce či A. D. užívali od roku 1983 předmětnou cestu jako jedinou příjezdovou komunikaci k jejich nemovitostem č.p. X a X. Dále uvedl, že i přes skutečnost, že žalobce znemožňuje údržbu cesty obecním úřadem, je tato cesta stále bez problémů sjízdná, přičemž dodnes je zřejmé, že se jednalo původně o zpevněný asfaltový povrch. Dále se vyjádřil k okolnostem udělení souhlasu s užíváním, viz níže.

Dne 24.8.2011 nařídil OÚ další ústní jednání spojené s výsledkem svědků na den 13.9.2011. Výslechů svědků se účastnil i žalobce a ostatní účastníci řízení, kteří svědkům kladli otázky.

Svědék E. B. uvedl, že v předmětném místě se nacházela cesta již v roce 1943, kdy po ní jezdili sedláci se dřevem, následně v 60. letech rodiče převáželi po této cestě 10 kubíků kamene k opravě domu č.p. X a projížděl tudy i domíchávač. Poté to přebralo JZD, které požádali, aby si mohli cestu rozšířit i přes jejich pole, k čemuž ve spolupráci s JZD a obcí došlo. Dále uvedl, že A. a K. H. cestu umožnily užívat, jejímu užívání začal bránit až žalobce před 3 lety. Dále uvedl, že k nemovitostem č.p. X a X neexistuje jiná komunikace.

Svědék M. U. uvedl, že do lokality přišel v roce 1966 a od tohoto roku až užíval předmětnou cestu jako jedinou příjezdovou cestu k nemovitosti č.p. X. V roce 2007 začal žalobce komunikaci uzavírat. Dále uvedl, že předmětná cesta je jedinou přístupovou komunikací k nemovitostem pana F., B., L. a společnosti LINESSA Medical s.r.o. Dále uvedl, že od roku 2007 byl nucen vlastními silami zprovoznit cestu přes pozemek parc. č. X, na němž sice byla cesta vyznačená v mapách, avšak nebyla průjezdná pro auta, jen pro koně s povozy.

Svědčyně A. U. uvedla, že v místě cesta vždy byla. Dále uvedla, že když v roce 1988 začali stavět chatu, jezdili na místo jen přes spornou komunikaci, neboť jinudy to nebylo možné. Matka žalobce průjezdu v žádném případě nebránila, byla přítelkyní její matky a vycházeli dobře. Průjezdu začal bránit teprve žalobce v roce 2007. Dále uvedla, že k objektům nahoře se vždycky jezdilo kolem H. Dále uvedla, že nezná jiné možné příjezdové komunikace k objektům č.p. X, X a X. K jejich nemovitosti do roku 2007 neexistovala jiná příjezdová komunikace sjízdná autem, následně byli nuceni vybudovat si svépomocí polní cestu, po níž však přejede osobní auto, nákladní nikoli.

Svědék J. R. uvedl, že předmětná cesta na pozemku žalobce byla a je, jezdilo se po ní roky bez jakéhokoli zahrazování, k němuž došlo až před 2-3 roky s tím, že komunikační alternativa v místě nebyla.

Svědék J. R. ml. uvedl, že předmětná cesta na pozemku žalobce byla vždycky, od roku 1984 po ní jezdil autem, aniž mu v tom kdokoli bránil a teprve v roce 2007 ji začal žalobce zahrazovat. Do té doby neexistovala komunikační alternativa, stejně jako k objektům č.p. X, X a X. Cesta pod Misnů nevede k dotčeným domům.

Svědčyně D. V. (ročník 1959) uvedla, že sporná komunikace byla v místě již v době, kdy byla malá holka a jezdili po ní všichni sousedé, jichž bylo v dané době mnohem více. Rodina používala danou cestu pro převoz věcí autem, neboť jiná autem sjízdná cesta neexistovala. Do roku 1980 využívala její rodina více cestu přes pozemek parc. č. X, s výjimkou převozu těžšího materiálu, který se převážel přes pozemek žalobce. Od roku 1980 už používali výhradně cestu přes žalobce, neboť cesta přes pozemek parc. č. X byla již po úpravách JZD značně poničená. Někdy v roce 1980, kdy to tam vlastnilo JZD, domluvil její otec, že spraví komunikaci od žalobce, neboť v místě probíhaly nějaké bagrovací práce. Následně po domluvě s obcí a JZD užívala její rodina předmětnou cestu, neboť ta byla postupně upravována a asfaltována. Do roku 2007 průjezdu nikdo nebránil, od roku 2007 brání průjezdu žalobce. Uvedenou cestou se jezdilo i k B. a F., neboť jiná cesta v místě nebyla. Od roku 2007 znovu používají cestu přes pozemek parc. č. X, kterou začali pro průjezd auty opravovat.

Následně byli účastníci řízení opětovně vyzváni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

[10] Dne 5.12.2011 vydal OÚ rozhodnutí, jímž určil, že na pozemku parc. č.X v k.ú. Hutisko, v úseku od napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na parc. č. X v k.ú. Hutisko, až po veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, existuje veřejně přístupná účelová komunikace. V odůvodnění rozhodnutí podrobně popsal průběh řízení, obsah podání účastníků i obsah provedených důkazů. Dospěl k závěru, že předmětná cesta splňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to: a) znatelnost v terénu, b) spojnice pro vlastníky nemovitostí, na nichž se dle OÚ všichni účastníci shodli, c) souhlas vlastníka pozemku, který byl dle OÚ prokázán svědeckými výpověďmi jako mlčky daný paní K. a A.H., jako předchozími vlastníky předmětného pozemku, přičemž z výpovědi svědka E.B. dovodil, že předmětná komunikace byla veřejností bezvýhradně užívána již od roku 1943. Dále dospěl k závěru, že užívání nemovitostí začal bránit teprve žalobce v roce 2007, tudíž v souladu s rozsudkem NSS sp. zn. 1 As 76/2009 a rozsudkem NS sp. zn. 22 Cdo 1173/2005 dovodil, že jednou konkludentně udělený souhlas právních předchůdců, nelze svévolně měnit. Dále uvedl, že se zabýval též nutnou komunikační potřebou ve smyslu rozsudku NSS sp. zn. 5 As 20/2003, přičemž z výsledku místního šetření a po zvážení všech přípustných a reálně užívaných přístupových cest k nemovitostem účastníků dospěl k závěru, že komunikační alternativa se v lokalitě nenachází, tudíž předmětná cesta není cestou z pohodlí. Dále se vypořádával s námitkami žalobce. Uvedl, že s ohledem na odůvodnění žádosti J. F., a to bránění v příjezdu k jeho nemovitosti žalobcem, byl jednoznačně dán důvod pro zahájení řízení podle § 142 odst. 1 s.ř.

K námitce protiprávnosti zařazení cesty do pasportu obce uvedl, že předmětná cesta není místní komunikací, nýbrž účelovou komunikací, která vzniká ex lege při splnění zákonných podmínek, tudíž otázka případné protiprávnosti zařazení do pasportu je z hlediska existence dané cesty bezpředmětná. Dále jako nerozhodnou, a tudíž neposuzovanou skutečnost označil žalobcem namítanou protiprávnost navezení makadamu na předmětnou cestu bez souhlasu vlastníka, neboť bylo prokázáno, že cesta existovala již v roce 1943 a v jejím veřejném užívání nebylo nikým bráněno. Dále uvedl, že žalobce byl v průběhu řízení vyzýván k označení komunikačních alternativ pro vlastníky okolních nemovitostí, avšak žalobce tak neučinil. Výpověď A. D. s ohledem na její rozpornost s výpověďmi všech svědků hodnotil jako nevěrohodnou. Dále OÚ uvedl, že žalobcem předložená dohoda o vrácení pozemků k zemědělskému využití z roku 1993 nemá na meritum věci vliv, neboť byla existence komunikace prokázána již od roku 1943. Závěr o neexistenci komunikačních alternativ dle OÚ podporuje rovněž žalobcem předložené oznámení o nesouhlasu s užíváním pozemku, v níž žalobce ostatní vlastníky vyzývá k úpravě jiných komunikací a stanovuje jim k tomu lhůtu. Uvedená výzva tudíž potvrzuje, že v době, kdy začal žalobce užívání cesty bránit, komunikační alternativa pro vlastníky okolních nemovitostí neexistovala. Dále OÚ uvedl, že k nemovitosti J. F. neexistuje jiná příjezdová cesta, a to ani přes pozemek pana K. K cestě na pozemek parc. č. X uvedl, že v průběhu místního šetření bylo zjištěno, že zde není znatelná pozemní komunikace, v minulosti se jednalo jen o stezku k přehánění dobytka a pro koně, kdy i svědkové potvrdili, že cesta není sjízdná pro automobily.

[11] V odvolání proti rozhodnutí OÚ žalobce namítal, že se jedná o dvůr statku, za nímž následuje holý nezpevněný povrch, tudíž nelze hovořit o znatelnosti cesty. Dále namítal, že všichni vlastníci okolních nemovitostí jsou chataři. Dále namítal, že závěr OÚ o existenci souhlasu matky žalobce s veřejným užíváním cesty se nezakládá na pravdě, neboť matka žalobce předmětnou nemovitost spoluvlastnila v době, kdy komunikaci až do roku 1993 výlučně užívalo JZD, které se žádného vlastníka na souhlas s užíváním neptalo. A. D., která s matkou žalobce nemovitost spoluvlastnila, udělení souhlasu výslovně popřela, tudíž být dán nemohl. Ve věci nebyl vyslechnut objektivní svědek. Dále namítal, že účastníci řízení již 4 roky přes předmětné místo nejezdí, z čehož nutně vyplývá existence jiné komunikační alternativy. K jejich nemovitostem existují jiné příjezdové cesty pro osobní i nákladní automobily, a to zejména lesní cesta Městských lesů, nacházející se cca 80 m nad nemovitostí pana L. a pana B., přičemž pan F. má hned dvě alternativy, a to kromě zmíněné lesní cesty i cestu od pana K., která je i evidována v pasportu komunikací. Všechny tyto cesty jsou OÚ dobře známy. Vytkl dále OÚ neprovedení místního šetření na předmětných komunikačních alternativách, kdy až po zjištění jejich nevyhovujícího stavu by bylo možno konstatovat, že jedinou přístupovou cestou je sporná komunikace přes pozemek žalobce. Jestliže OÚ jiné cesty neohledal, neprověřil a nezkoumal, nemůže o jejich sjízdnosti činit žádné závěry. Účelová komunikace nacházející se za statkem žalobcem byla vybudována neoprávněně pracovníkem JZD panem K., který byl za to i potrestán. Závěrem uvedl, že celá situace byla řešitelná tím, že by se v délce cca 25 m překopal B. potok před parcelu žalobce k R., kdy žalobce navrhoval realizaci tohoto řešení na vlastní náklady, činil v dané věci kroky zpracováním předběžného projektu, avšak věc ztroskotala na nesouhlasu U. Jelikož žalobce na svém statku chová 22 ks hovězího dobytka, je z hlediska veterinárních předpisů nezbytné, aby byl objekt uzavřený.

[12] K odvolání se vyjádřila A.D. tak, že se s obsahem odvolání žalobce ztotožňuje a zdůrazňuje, že nikdy v minulosti nedala souhlas s užíváním předmětného pozemku jako veřejně přístupné komunikace. J. F. k odvolání žalobce uvedl, že v daném místě je zcela zřetelná cesta, kterou užívala celá jeho rodina od roku 1969 a v průjezdu jim nebylo bráněno ani K. a A.H., předchozími spoluvlastnicemi předmětného pozemku. Stejně tak A.D., ačkoli o užívání cesty věděla, tomu nijak nebránila. Ke změně došlo až v roce 2007 jednáním žalobce. Dále uvedl, že i k nemovitostem ostatních účastníků vede zpevněná komunikace jen přes pozemek žalobce. Ing. P. L. uvedl, že A.D. o užívání předmětného pozemku jako účelové komunikace věděla již v době, kdy pozemek spoluvlastnila její matka A. H. a žádné výhrady k takovému užívání neměla. Dále zmínil, že v rámci ústního jednání s žalobcem o možnosti zřízení věcného břemene užívání předmětné komunikace žalobce uvedl: „Jezdils tu, tak jezdí dál.“ a zřízení věcného břemene odmítl. Dále potvrdil, že k nemovitostem pana F., L., B. a LINESSA Medical s.r.o. existuje pouze jediná, a to předmětná zpevněná komunikace, která je sjízdná i za zhoršených klimatických podmínek osobními i nákladními vozy.

[13] Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012 rozhodnutí OÚ potvrdil a odvolání žalobce zamítl. Žalovaný opětovně shrnul průběh celého správního řízení a popsal výsledky dokazování. Ztotožnil se se skutkovými závěry OÚ o znatelnosti předmětné komunikace v terénu i o splnění podmínky, že cesta je spojnici pro vlastníky nemovitostí, přičemž v tomto směru odkázal na provedené místní šetření. Dále se ztotožnil s úvahami OÚ ohledně existence souhlasu K. a A. H. s veřejným užíváním předmětné komunikace. Nadto uvedl, že i kdyby závěr o věnování předmětné cesty veřejnému užívání K. a A. H. nebyl nezpochybnitelný, je z provedeného dokazování (svědeckých výpovědí) zcela zřejmé, že posuzovaná komunikace byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. Konečně se ztotožnil i se skutkovými závěry OÚ o absenci komunikačních alternativ v dané lokalitě a zdůraznil, že žalobce v rámci řízení před správním orgánem I. stupně žádné komunikační alternativy nebyl s to označit. K odvolacím námitkám žalobce uvedl, že odvolací správní řízení je vázáno principem tzv. neúplné apelace a správní řízení jako celek je ovládáno zásadou koncentrace upravenou v § 82 odst. 4 s.ř., tudíž v odvolacím řízení nelze zásadně tvrdit skutečnosti, jež mohly být tvrzeny již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. Dále odkázal na použitelnou judikaturu, z níž při svém rozhodování vycházel, zejména rozsudek NSS sp. zn. 6 As 80/2006 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, které dle žalovaného dovodily nutnost existence souhlasu vlastníka s omezením jeho vlastnického práva v podobě povinnosti strpět obecné užívání jeho pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Ohledně souhlasu s veřejným užíváním žalovaný uvedl, že z provedených důkazů výslechy svědků je zřejmé, že právní předchůdci žalobce dali v minulosti konkludentní souhlas s veřejným užitím posuzované komunikace. Dále se ztotožnil žalovaný se závěrem OÚ o neexistenci komunikačních alternativ, přičemž zdůraznil i OÚ připomínaný obsah výzvy k neužívání žalobcova pozemku a úpravě jiných komunikací z roku 2007, a dále v odvolání žalobcem navrhané řešení celé situace. K námitce žalobce, že posuzovaná komunikace je dvorem – statkem, za nímž je již jen holý povrch bez zpevnění, uvedl žalovaný, že znatelnost cesty v terénu byla spolehlivě zjištěna při místním šetření, při němž žalobce nyní

tvrzené skutečnosti nenamítal. K námitce nevyslechnutí objektivních svědků žalovaný znovu připomněl zásadu koncentrace řízení. Nevěrohodnost tvrzení A. D. dle žalovaného OÚ dostatečně vyhodnotil. K námitkám týkajícím se okolností vzniku cesty žalovaný uvedl, že svědeckými výpověďmi bylo vyvráceno tvrzení žalobce, že cestu protiprávně zřídilo JZD v dobách socialismu, neboť v té době došlo jen k úpravě cesty, která však existovala již v roce 1943. K námitce neprokazování existence komunikačních alternativ žalovaný uvedl, že podle § 52 s.ř. jsou účastníci řízení povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení, což však žalobce neučinil a při místním šetření, kdy byla neexistence komunikačních alternativ OÚ konstatována, žalobce komunikační alternativy neoznačil. Námitku protiprávního vybudování předmětné komunikace bagristou JZD vyhodnotil žalovaný rovněž jako bezpředmětnou ve vztahu k danému typu řízení, jehož předmětem není posouzení legálnosti stavby komunikace, nýbrž deklarace její existence. Závěrem žalovaný uvedl, že je dostatečně obeznámen se situací na místě, neboť již projednával odstranění pevných překážek z posuzované komunikace. Uzavřel tudíž tak, že v řízení byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a že potřebné podklady pro vydání rozhodnutí byly opatřeny.

[14] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

[15] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

[16] Z citované právní úpravy bez dalšího vyplývá, že komunikace má ex lege charakter účelové pozemní komunikace, naplňuje-li zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 větě první citovaného zákona (resp. v § 7 odst. 2 větě první). Splňuje-li pozemek kriteria stanovená v zákoně, stává se účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo třeba o jeho kategorizaci vydávat správní rozhodnutí.

[17] Prvním zákonným definičním znakem účelové pozemní komunikace je tedy dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích znatelnost cesty v terénu a současně její užitelnost dopravními vozidly.

[18] Z obsahu správního spisu, konkrétně protokolu o ústním jednání a místním šetření ze dne 11.3.2010 č.j. 21/2-MK/2011 soud zjistil, že na začátku místního šetření provedl OÚ v terénu přesné vymezení úseku posuzované komunikace na předmětném pozemku, a dále, že OÚ konstatoval, že cesta je znatelná v terénu, jedná se o polní cestu o šířce cca 2,5 m s místy kamenitým povrchem. Tato zjištění OÚ dle obsahu předmětného protokolu žádný z účastníků řízení nezpochybňoval. Z přípisu společnosti LINESSA Medical s.r.o. ze dne 28.4.2011 soud zjistil, že tímto účastníkem správního řízení byla cesta popsána jako zřetelně existující v krajině, dostatečně široká a místy zpevněná asfaltovým povrchem.

[19] Ani žalobce neznatelnost cesty v terénu ve správním řízení nenamítal. Z obsahu shora uvedeného protokolu soud zjistil, že žalobce uvedl, že předmětná komunikace byla protiprávně, tj. bez potřebného předchozího rozhodnutí tehdejšího národního výboru zařazena do pasportu obce, dále uvedl, že závěr o existenci veřejné účelové komunikace v daném místě je nepochybně úřadem činěn ze skutečnosti, že se na daném místě nachází doslova zbytky nasypaného makadamu, který tam ovšem v době socialismu nasypal sám úřad bez souhlasu vlastníka pozemku. Žalobce tak dle názoru soudu zjevně namítal toliko protiprávnost založení cesty (nasypání makadamu tehdejším národním výborem), nikoli faktickou neznatelnost cesty v terénu, tj. že by v místě nebyla viditelná trasa cesty. Pokud by v daném terénu cesta skutečně znatelná nebyla, což je však rozporováno faktickým zjištěním úředních osob na místě samém, které cestu (byť stručně) popsaly (uvedením přibližné šířky a popisem povrchu) a souhlasným stanoviskem všech ostatních účastníků řízení, kteří se místního šetření účastnili (s výjimkou A. D.), jevila by se jako vnitřně rozporná celá ostatní procesní obrana žalobce. Pokud by totiž v daném místě v době konání místního šetření dne 11.3.2011 nebyla trasa cesty viditelná, nepochybně by tato skutečnost byla jádrem argumentace žalobce. Naopak existenci minimálně zbytku cesty v podobě prorůstajícího makadamu žalobce sám přiznal a paradoxně při místním šetření dne 11.3.2011 poukazoval na stanovisko A. D., jejíž nemovitost se dle vlastních slov žalobce nachází „přímo u komunikace“. Pokud by v daném čase trasa cesty v terénu znatelná nebyla, sám žalobce by nepochybně neuvedl, že nemovitost A.D. se u předmětné cesty nachází. Zcela izolovaná a s tvrzeními samotného žalobce nesouladná tak zůstala verze A. D., která tvrdila, že v uvedeném místě cesta nikdy nebyla a toto tvrzení zopakovala rovněž v řízení před soudem. Shodně se správními orgány proto soud označuje její tvrzení za nevěrohodné a souhrnem řady dalších důkazů vyvrácené.

[20] Zabývat se v řízení před soudem žalobcem tvrzeným současným stavem předmětné komunikace soudu nepřislušelo, neboť soud rozhoduje dle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Je přitom

předpokládatelné, že stav komunikace, jejíž existenci se snaží žalobce jako vlastník pozemku popřít, se musí nutně vlivem záměrného neudržování měnit.

[21] K setrvalým námitkám žalobce o protiprávnosti zřízení cesty se vyjádřily správní orgány onou stupňů. Soudu proto nezbyvá než zopakovat závěry žalovaného, že okolnosti samotného zřízení komunikace nejsou v řízení dle § 142 odst. 1 s.ř. rozhodnými skutečnostmi, a dále, že z výpovědí svědků E. B., M. U., J. R. a D. V. je zřejmé, že nasypáním žalobcem zmiňovaného makadamu v 80. letech minulého století nedošlo ke zřízení cesty, nýbrž toliko k její úpravě, kdy cesta v daném místě existovala již minimálně v roce 1943.

[22] Soud tedy uzavírá, že první zákonný definiční znak účelové komunikace předmětná cesta splňuje, a to včetně užitelnosti dopravními vozidly s ohledem na její popsanou šířku a strukturu povrchu a výpovědi řady svědků a tvrzení účastníků správního řízení o tom, že cestu užívali a užívají k průjezdu automobily.

[23] Druhým zákonným definičním znakem účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) je, že předmětná cesta musí být spojnici pro vlastníky sousedních nemovitostí. Tato skutečnost vyplývá z účelu institutu jako takového, jehož primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Zákonné definici by tak nevyhovovala komunikace (v obecném smyslu, tj. cesta) na pozemku, po jejíž trase by se nevyskytovaly žádné další nemovitosti, tj. která by nebyla spojnici. Taková cesta by totiž zjevně účel sledovaný § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích neměla.

[24] Uvedený definiční znak posuzovaná komunikace dle zjištěného skutkového stavu splňuje. K tomuto závěru dospěl OÚ při vytýčení cesty při místním šetření dne 11.3.2011, jak vyplývá z protokolu o ústním jednání a místním šetření z téhož dne, a zejména z tvrzení všech účastníků správního řízení, kteří uváděli, že předmětná cesta spojuje jejich nemovitosti s centrem obce. Žalobce ostatně v průběhu správního řízení ani v žalobě uvedenou skutečnost rovněž nenamítal, toliko zpochybňoval, že by vlastníci dotčených (cestou spojovaných) nemovitostí užívali tyto nemovitosti k trvalému bydlení. Skutečnost, zda jsou spojované nemovitosti užívány k trvalému či přechodnému bydlení, však není dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a *contrario* rozhodná, neboť zákon hovoří o *spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí* bez zohledňování faktu, jak často a k čemu vlastník nemovitost užívá.

[25] Podrobným výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se již opakovaně v minulosti zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. Na četnou judikaturu ostatně odkazuje jak žalobce v žalobě, tak správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích.

[26] Zmíněné soudy tak zejména dovodily, že k existenci, a tudíž i deklaraci existence *veřejně přístupné* účelové komunikace, musí nutně přistoupit splnění dalšího znaku, a to *souhlasu vlastníka*. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 a sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 20/2003 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06).

[27] Zdůvodnění nutnosti existence souhlasu vlastníka je judikaturou dovozeno z režimu tzv. *obecného užívání* (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), který je s veřejně přístupnými účelovými komunikacemi spojen. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 44/2011 spočívá obecné užívání účelové pozemní komunikace v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Jelikož právo obecného užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ v zákoně o pozemních komunikacích, nikoli v občanskoprávních předpisech, je nutno podmínit existenci veřejně přístupné účelové komunikace souhlasem jejího vlastníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp zn. 5 As 20/2003). Pro vlastníka účelové komunikace totiž z režimu jejího obecného užívání vyplývá povinnost strpět popsané užívání neomezeným okruhem osob, nemožnost toto užívání regulovat, či dokonce zrušit. Jinými slovy je nezbytné, aby vlastník pozemku, byť konkludentně (mlčky, nikoli výslovně) s veřejným užíváním cesty souhlasil, tj. cestu veřejnému užívání věnoval. Pokud by takový souhlas neexistoval, jednalo by se o nucené omezení vlastnického práva, které je dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Veřejně přístupné účelové komunikace, definované v § 7 zákona o pozemních komunikacích, jsou však veřejnoprávním institutem omezujícím vlastnické právo, s nímž poskytnutí náhrady spojeno není. Nezbytnou podmínkou (*condicio sine qua non*) jeho ústavní konformity je tudíž souhlas vyjádřený vlastníkem (viz v podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 32/2012, publikovaný pod č. 2826/2013 Sb. NSS).

[28] Kvalitou souhlasu samotného se judikatura rovněž již podrobně zabývala. Zejména soudy dovodily, že souhlas nemusí být udělen výslovně (slovní proklamací), nýbrž postačuje souhlas konkludentní, projevující se bezvýhradným strpěním veřejného užívání předmětné cesty a naopak absencí aktivního bránění takovému užívání. Jestliže tedy vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání (viz např. rozsudek NSS sp. zn. 5 As 27/2009).

[29] Dále je z pohledu projednávané věci nutno upozornit na judikatorní závěr o tom, že souhlasu pozdějšího vlastníka není třeba, udělil-li předmětný souhlas vlastník dřívější, neboť souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě na vlastníka pozdějšího přechází (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp.zn. 1 As 76/2009 je nicméně předmětem zkoumání v každém konkrétním případě, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen s tím, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

[30] Žalobce tvrdí, že existence souhlasu vlastníka současného, ani jeho předchůdců dosud nebyla nijak prokázána, kdy celá situace, která řízení předchází, prokazuje opak, tj. že souhlas s veřejným užíváním cesty udělen nebyl.

[31] Z obsahu spisu soud ohledně souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním zjistil následující: Při ústním jednání dne 11.3.2011 Ing. P. L. a V. L. shodně uvedli, že ani žalobce ani předchozí vlastníci užívání předmětné cesty nikdy nebránili a že oni sami užívali předmětnou cestu od roku 1983 jako jedinou možnou příjezdovou komunikaci ke své nemovitosti po výslovně uděleném souhlasu tehdejších majitelů pozemků – K. a A. H., který byl udělen za přítomnosti E. B. i samotného žalobce, který k užívání neměl výhrady, přičemž pokojný stav trval do roku 2007, kdy začal žalobce cestu svévolně zahrazovat. Shodně M. a A. U. vypověděli, že cestu užívali jako jedinou příjezdovou komunikaci k jejich domu č.p. X od roku 1966 (M. U.), a dále že v roce 1988, kdy začali stavět chalupu, jezdili na místo rovněž jen přes spornou komunikaci s tím, že matka žalobce průjezdu nikdy nebránila a byla v přátelském vztahu s matkou svědkyně U. I jmenovaní svědci potvrdili, že pokojnému stavu začal bránit až v roce 2007 žalobce. Svědkové J. R. st. i ml. D. V. a E.B. obdobně uvedli, že sporná cesta byla v daném místě již od dob jejich dětství (sv. V.), popř. existovala již v roce 1943 (sv. B.), popř. byla tam „vždycky“ (sv. R.) s tím, že ji s vědomím, avšak bez výhrad vlastníků celé jejich rodiny užívaly k průjezdu vozidly i průchodu. Rovněž tito svědkové potvrdili tvrzení účastníků správního řízení J. F., Ing. P. L. i společnosti LINESSA Medical s.r.o., že cesta byla užívána bez výhrad vlastníků pozemku, kdy teprve od roku 2007 začal užívání aktivně bránit žalobce.

[32] Z uvedeného je zřejmé, že skutkový závěr správních orgánů obou stupňů o existenci konkludentního souhlasu právních předchůdků žalobce s veřejným užíváním předmětné cesty, je zcela odůvodněný obsahem spisu. Obsah citovaných výpovědí svědků rovněž vyvrací tvrzení žalobce, že předchozí spoluvlastnice předmětného pozemku toliko pasivně trpěly socialistické užívání cesty vozidly JZD, neboť uvedení svědci i účastníci správního řízení shodně uváděli, že jak v době socialismu, tak po roce 1989, a to až do roku 2007, rozsáhle a pravidelně užívaly předmětnou cestu i běžné fyzické a právnické osoby, stejně jako vozidla záchranného systému, popř. vozidla stavebních firem k dovozu materiálu na stavby. Jakkoli tedy lze akceptovat tvrzení žalobce o nemožnosti bránění průjezdu vozidel JZD v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století, kdy tato skutečnost by sama o sobě zajisté nebyla projevem udělení konkludentního souhlasu (jak ostatně dovodil i Ústavní

soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06), nelze tentýž závěr učinit ohledně bezvýhradného strpění užívání předmětné cesty dalšími osobami, tím spíše po roce 1989.

[33] Z uvedeného strpění je naopak namístě dovodit u předchůdkyň žalobce existenci konkludentního (a vůči určitým osobám též výslovně daného) souhlasu s veřejným užíváním předmětné cesty, tj. nikoli výslovné věnování předmětné komunikace veřejnému užívání. Jelikož obsah spisu neskytá podklad pro zjištění, odkdy jsou dotčené nemovitosti ve vlastnictví žalobce, nebylo možné činit závěr o tom, zda sám žalobce začal bránit užívání svého pozemku veřejností ihned poté, co nemovitosti nabyl, nebo až po uplynutí nějaké doby.

[34] Opět osamocené a ostatními svědky a účastníky vyvrácené zůstává tvrzení A. D. o tom, že souhlas dán nebyl. Ani A. D., ani žalobce však v průběhu správního řízení netvrdili, jakým způsobem měly jejich předchůdkyně projevovat nesouhlas s užíváním cesty osobami odlišnými od pracovníků JZD.

[35] Konečně je třeba vyjádřit se k otázce tzv. nezbytné komunikační potřeby, kterou žalobce v žalobě i žalovaný ve svém rozhodnutí podrobně rozebírají a ohledně jejíhož prokázání existuje zásadní spor. Jedná se o pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž však zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Je sice pravdou, že shora uváděná judikatura se nutnou komunikační potřebností cest zabývá, podstatné je však poukázat na to, v jakých souvislostech bývá nutná komunikační potřeba zohledňována, a dále vyřešit otázku, zda zkoumána tzv. nezbytné komunikační potřeby má své místo v řízení dle § 142 odst. 1 s.ř., o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda určitá komunikace je či není účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, popř. za jakých podmínek.

[36] Na tuto otázku podává v obecné rovině odpověď Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 44/2011, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. (odst. č. 29), tak, že při nesporném prokázání souhlasu (byť konkludentního) s veřejným užíváním účelové komunikace, je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu. Jestliže totiž dle závěru Nejvyššího správního soudu vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání, aktivoval tím režim jejího obecného užívání, jenž není oprávněn následně svévolně omezovat, či dokonce rušit.

[37] Povinnost zkoumání nutné a nenahraditelné komunikační potřeby v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí tak Nejvyšší správní soud citovaným rozsudkem omezil na situace, kdy o udělení souhlasu vlastníka existují důvodné pochyby. Jde tak především o případy tzv. starých cest, užívaných dle tvrzení některých účastníků od nepaměti. *Komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 27/2009,

či rozsudek sp.zn. 1 As 76/2009, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS a rozsudek sp. zn. 1 As 32/2012, publikovaný pod č. 2826/2013 Sb. NSS). Jinými slovy, pokud aktuální vlastník komunikace nesouhlasí s jejím užíváním a neexistuje důkaz o tom, že by k dlouhodobému užívání věnoval předmětnou cestu veřejnosti jeho předchůdce, je možné konkludentní souhlas dovodit prokázáním skutečnosti, že cesta je užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby.

[38] O takový případ se však v posuzované věci nejedná, neboť zde bylo udělení souhlasu předchůdkyň žalobce s veřejným užíváním předmětné účelové komunikace prokázáno. Pokud se žalovaný vypořádával s nutnou komunikační potřebností, pak tak činil, jak uvádí na str. 10 dole rozhodnutí z důvodu argumentační podpory závěru, že existenci veřejně přístupné účelové komunikace by bylo v daném případě možné dovodit i za situace, že by nebyl souhlas K. a A.H. nezpochybnitelný. Žalovaný jinými slovy říká, že i když s existencí předmětné cesty prokazatelně nesouhlasí žalobce jako stávající vlastník, a ani by (!) nebyl jednoznačně prokázán souhlas jeho právního předchůdce, zůstala by tu otevřená možnost deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace na základě zjištění, že cesta je užívána od nepaměti z nutné komunikační potřeby. Ohledně „užívání od nepaměti“ pak žalovaný odkazuje zejména na výpověď svědka E. B., přičemž dle názoru soudu jej významně podporuje též výpověď svědkyně V. Ohledně „užívání z nutné komunikační potřeby“ žalovaný souborně odkazuje na výpovědi svědků, z nichž tento závěr dle názoru soudu skutečně vyplývá, neboť všichni svědci, kteří hovořili (viz citace shora) o vlastním užívání předmětné cesty, současně vždy uváděli, že cestu užívali z důvodu, že jiná možnost zejména pro průjezd vozidel v dané lokalitě nebyla. Krajský soud však zdůrazňuje, že sám vychází z jednoznačného prokázání konkludentního souhlasu K. a A.H. s dlouhodobým veřejným užíváním předmětné cesty.

[39] Správním orgánům obou stupňů tak lze vytknout toliko dílčí nepřezkoumatelnost závěru o tom, že v době vydání rozhodnutí zde existovala nutná a nenahraditelná komunikační potřeba. Vytýkaná nepřezkoumatelnost spočívá v konstatování OÚ, že dospěl k závěru o neexistenci komunikačních alternativ nejen na základě výpovědí svědků, ale rovněž *„po zvážení všech přípustných a reálně užívaných přístupových cest k nemovitostem účastníků“*. Soud tak sice nemá pochybnosti o znalosti poměrů v terénu ze strany OÚ, avšak z uvedené formulace nelze dovodit, jaké varianty úřad zvažoval a v čem je hodnotil jako nevyhovující. Uvedená dílčí vada odůvodnění rozhodnutí však není vadou, jež by vedla k závěru o nezákonnosti celého rozhodnutí.

[40] Za správné považuje soud zdůvodnění procesního postupu žalovaného ve vztahu k novým tvrzením žalobce o komunikačních alternativách, která žalobce učinil až v rámci odvolání proti rozhodnutí OÚ, tj. odkaz na zásadu neúplné apelace a koncentrace (§ 82 odst. 4 s.ř.) ve správním řízení. Z obsahu správního spisu, zejména protokolu o ústním jednání a místním šetření ze dne 11.3.2011, totiž jednoznačně vyplývá, že žalobce ve fázi řízení před OÚ žádná konkrétní tvrzení o komunikačních alternativách nečinil a důkazy o nich neoznačoval. Naopak ostatními účastníky řízení byl vyzýván, necht' je žalobce s komunikačními alternativami seznámí.

[41] Návrh žalobce na provedení důkazu místním šetřením a katastrálními mapami se zakreslenými komunikačními alternativami pro každého z účastníků správního řízení učiněný v žalobě soud zamítl. Z důvodů shora rozvedených je totiž dle názoru soudu prokazování komunikačních alternativ pro vlastníky okolních nemovitostí při existenci jednoznačného souhlasu, tj. věnování veřejnému užívání předchůdkyněmi žalobce, nadbytečné. S ohledem na tvrzení žalobce i osob na řízení zúčastněných o tom, že v průběhu trvání sporu byly některými vlastníky okolních nemovitostí náhradní příjezdové dopravní cesty k jejich nemovitostem raději dobudovány, nebylo by s ohledem na zásadu uvedenou v § 75 odst. 1 s.ř.s. možné provádět dokazování ohledně existence těchto alternativních cest místním šetřením v roce 2014.

[42] Lze tedy shrnout, že dle faktického stavu ke dni vydání rozhodnutí žalovaného nepochybně existovala na předmětném pozemku žalobce dopravní cesta o šířce cca 2,5 m s kamenitým povrchem, místy zpevněná, určená k užití silničními vozidly i chodci, sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí i ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Dále lze shrnout, že do roku 2007, kdy začal žalobce užívání uvedené cesty aktivně bránit, existoval dlouhodobý a pokojný stav obecného užívání této cesty veřejností, zejména vlastníky okolních nemovitostí. Konečně soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že předchozí spoluvlastnice předmětného pozemku konkludentně souhlasily s jeho veřejným užíváním jako dopravní cesty. Závěr žalovaného o tom, že se na předmětném pozemku žalobce nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je tak dle názoru soudu věcně správný. Pokud tedy v minulosti byla veřejně přístupná účelová komunikace zřízena, je její status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, přičemž obecné užívání pozemní komunikace nemůže být svévolně vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, ani jeho právního nástupce.

[43] Jelikož soud neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí ani vady řízení, které jeho vydání předcházelo, žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

[44] Pro úplnost soud uvádí, že deklaratorní rozhodnutí správního orgánu o tom, že se na předmětném místě nachází veřejně přístupná účelová komunikace, neznamená nemožnost revize rozsahu jejího veřejného užívání v budoucnu. Vlastník pozemku má možnost iniciovat řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích, a to na základě tvrzení, že je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů. V tomto řízení je možné zohlednit změny v území, k nimž dle tvrzení žalobce v době od skončení správního řízení došlo (mj. vznik a fungování komunikačních alternativ pro všechny vlastníky sousedních nemovitostí a faktické neužívání cesty širší veřejností), a které soud s ohledem na zásadu rozhodování dle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) zohlednit nemohl. Rozhodnutím vydaným v uvedeném typu řízení, by silniční správní úřad na základě analýzy komunikační potřeby v dané lokalitě mohl omezení vlastnického práva žalobce spočívající v existenci účelové pozemní

komunikace na pozemku v jeho vlastnictví zmírnit, popř. dojít k závěru, že k dalšímu trvání práva obecného užívání předmětné komunikace pro neexistenci naléhavé komunikační potřeby, již není zákonný důvod. Izolovanou komunikační potřebnost jediného subjektu je pak nutno řešit prostředky práva soukromého.

[45] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady nevznikly.

[46] O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s.ř.s., podle nějž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však v řízení osobám na řízení zúčastněným žádné povinnosti neukládal. Tyto osoby toliko využily svého práva vyjádřit se k žalobě a účastnit se jednání soudu, za což jim však náhrada nákladů nepřísluší.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 27.6.2014.

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu